

Cédula de ciudadanía y documento electoral en Colombia

OLGA YANET ACUÑA RODRÍGUEZ

Magíster en Historia de la Universidad Pedagógica
y Tecnológica de Colombia
Profesora Departamento de Historia
Universidad del Valle

Resumen

Con este artículo se da una visión general sobre el surgimiento de la cédula de ciudadanía en Colombia, como documento público para poder sufragar; se hace alusión a las normas jurídicas emitidas en el ramo electoral y con las cuales se buscaba hacer más “efectivo” el derecho a votar, de esta manera se buscaba corregir los diversos mecanismos fraudulentos y fortalecer la noción de ciudadanía. Así se adoptó un documento en el que se registrara la foto, el nombre, las huellas dactiloscópicas y algunas señales particulares con miras a “controlar” el fraude.

Abstrac

This article presents a general view about the beginning of the identity cards as a public document for people who are able to vote. Some judicial roles must be taken into account and the election department emits them; through these rules the government wanted to get more effective the right to vote. In this way, the government wanted to correct different fraudulent mechanisms, and support the idea of citizenship. Thus, a document was adapted where a photo, the name, the finger prints and some particular signs were registered to control the cheating process

Palabras claves

Ciudadanía, legislación, cédula electoral, sufragio, huella dactiloscópica, cedulaación, fraude, fotografía, título de elector, filiación, representación simbólica, falsificación, adulteración, documento.

La identidad y la ciudadanía han sido temas debatidos a lo largo de la vida republicana, como resultado de ello puede verse la legislación que en materia de elecciones y sufragio se ha emitido. Estas normas se han asumido de acuerdo con la noción de estado y de ciudadano planteadas por dirigentes y líderes políticos en los diversos periodos de la historia nacional. En este aparte miraremos la importancia que ha tenido la cédula de ciudadanía como documento fundamental para ejercer el derecho a votar, tomando como base la legislación sobre cédula y sufragio y algunas formas de aplicación.

Antes de abordar la temática es importante señalar algunos trabajos que aunque no hacen referencia directa a la cédula de ciudadanía, analizan la extensión del sufragio universal, la incorporación del individuo en la categoría de ciudadano y su papel en cuanto a la nacionalidad. Al respecto, David Bushell, resalta el papel de las elecciones como factor

determinante de la representatividad, pues aunque viciadas se convirtieron en una forma de representación democrática, “la experiencia colombiana se distingue en el panorama latinoamericano y mundial, por sus vicios y limitaciones, que no eran de ningún modo excepcionales, sino por la cantidad misma de elecciones habidas que se convirtieron para bien o para mal en un rasgo característico de la nacionalidad”¹. Otro de los autores que ha abordado el tema de las elecciones es Eduardo Posada Carbó, en el artículo “Civilizar las Urnas”; en primera instancia resalta una preocupación por la escasez de trabajos historiográficos que analicen las elecciones como un fenómeno social; en su escrito toma principal relevancia la violencia electoral; señala cómo las elecciones entre 1850 y 1930 se convirtieron en un factor de alteración del orden público, dadas las condiciones de proximidad de los comicios y la falta de control del Estado en los procesos electorales². Tanto Bushnell como Carbó hacen alusión a una permanente actividad electoral lo que dinamizó en gran medida los hechos de violencia que a su vez se constituyeron en una forma de nacionalismo en el sistema político colombiano.

Con respecto al sistema electoral Alfonso Alarcón señala que es importante mirar y analizar los resultados electorales, los actores, las formas de cooptación y captura a militantes y seguidores como elementos básicos para comprender el sistema político en Colombia³. En este sentido, Dieter Nohlen, hace alusión al papel que juegan las elecciones en los diversos tipos de gobierno, para lo cual señala que “las elecciones son una técnica para construir cuerpos representativos y/o para delegar autoridad”, las elecciones toman importancia según el sistema político vigente⁴; al respecto no pueden dejarse del lado los actores, los medios y los fines perseguidos por los grupos dirigentes.

Para el caso colombiano las elecciones han sido un elemento fundamental en la construcción de ciudadanía al respecto los historiadores Helen Delpark y David Bushnell, sostienen que aunque viciadas las elecciones, jugaron un papel fundamental en la conformación del Estado nación durante el siglo XIX, teniendo en cuenta que solamente un presidente llegó al poder después de haber sostenido una guerra civil – militar, como fue el general Santos Acosta en 1867, los demás representantes accedieron al poder según el número de votos emitidos en los procesos electorales. Estos son algunos de los trabajos que han abordado el tema electoral. Sin embargo, es claro que dentro de él se hace muy poca alusión a los medios, a las instituciones, al papel del elector, al título de elector que tienen que ver con procesos de formación del ciudadano.

Los autores antes enunciados analizan y explican la relación del sistema electoral con la construcción de estado, así mismo el papel del elector y de alguna manera describen formas de condicionamiento que viciaron el sistema “democrático”; sin embargo no hay estudios sistemáticos que presenten cómo se implementaron y aplicaron ciertas reformas sobre la identidad del elector; es decir: un documento que públicamente le diera la categoría de ciudadano.

La política del siglo XIX era una consecuencia de la coexistencia o de la hibridación entre un conjunto de ideas, imaginarios y prácticas nuevas, a través de las cuales se busca

¹ BUSHNELL, David, “Las Elecciones en Colombia: Siglo XIX, para bien o para mal las Elecciones han sido una Característica Nacional”, *Credencial de Historia*, 50, (1994).

² POSADA CARBÓ, Eduardo “Civilizar las Urnas: Conflicto y Control en las Elecciones Colombianas”, *Boletín Cultural y Bibliográfico*, 39, (1995).

³ ALARCÓN MENESES, Luis Alfonso, “Comportamiento electoral y actores políticos en el Estado Soberano del Magdalena”, *Memorias X Congreso Nacional de Historia*, Medellín, (1997), 2.

⁴ NOHLEN, Dieter, *Elecciones y Sistemas electorales*, Caracas, Fundación Friedrich, 1995, pp. 11.

establecer una transformación del Estado, a lo que muchos teóricos han denominado “modernidad”, los cuales se contraponen al antiguo régimen⁵; estos planteamientos se hicieron extensivos al siglo XX, y fue la cédula de ciudadanía uno de los elementos con los que se pretendía extender la ciudadanía y evitar el fraude en los comicios electorales, cuyos vicios y limitaciones no eran ajenos a las políticas latinoamericanas; sin embargo, su diferencia radicaba precisamente en el número de elecciones realizadas⁶, tanto en el siglo XIX como en el siglo XX. La cédula electoral se convirtió en un medio de identificación del ciudadano y a la vez en un mecanismo de control de la actividad política, es decir de la extensión en la participación del individuo y de la concepción del sufragio universal de acuerdo con el proyecto político establecido por el gobierno de turno.

Como factor de modernización del Estado, la ciudadanía constituyó un punto central, sin embargo, dadas las circunstancias de reformas, normas y acuerdos que reglamentaban el sistema electoral, la cédula se convirtió más que en un documento de identificación, en un mecanismo para “controlar” el fraude electoral.

Antecedentes:

Después del proceso emancipatorio, inicialmente se adaptó la legislación española al nuevo sistema político, tanto en derecho público como en privado. La primera legislación sobre identificación – registro se expidió mediante la Ley del 11 de mayo de 1825 o Ley orgánica del poder judicial, se cita esta norma, puesto que en los artículos 65 – 69 hace referencia al nombramiento de un registrador, encargado de elaborar los registros e hipotecas de su respectivo cantón, a este funcionario se le denominó “sufragante parroquial”; dándose el primer paso hacia un proceso de identificación de vecinos poseedores de tierra (empadronamiento fiscal).

Otra de las normas emitidas sobre identificación fue la Ley del 16 de junio de 1853 (José María Obando), relacionada con la expedición de un documento (aunque deficiente y rudimentario) que acreditara el derecho de un ciudadano a sufragar. En el artículo No. 80, de la citada norma, se señalaba: “Todo individuo comprendido definitivamente en la lista de electores, para hacer uso del derecho de votar en las elecciones, recibirá del presidente del jurado una cédula que dirá: “N. N. Es elector”, y tendrá la media firmada por dicho presidente”⁷; este documento debería ser entregado con tres días de anterioridad al desarrollo de las elecciones. En el día de los comicios este documento debería ser depositado en una urna adicional para confrontar la emisión del voto con el número de electores.

En 1862 durante la administración de Tomás Cipriano de Mosquera, mediante un decreto presidencial se señaló la importancia de proveerse de un certificado que hiciera las veces de título de elector, el cual debería ser entregado a quienes hicieran parte de la lista de electores. Se trataba de un documento impreso y en él se certificaba el nombre, edad, estado civil, residencia, además se debía especificar que el ciudadano sabía leer y escribir; esta cédula la expediría “la comisión de calificación”, integrada por el Gobernador del Distrito y

⁵ GUERRA, François X., LEM PÉRIÈRE, Annick Et. Al, *Los Espacios Públicos en Iberoamérica*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998, pp. 109.

⁶ BUSHNELL, David, “Las Elecciones en Colombia Siglo XIX, para bien o para mal, las elecciones han sido una característica nacional”, *Credencial de Historia*, 50, (1994), 7.

⁷ “La Cédula como documento electoral”. *Historia Electoral Colombiana*, Bogotá, Registraduría Nacional del Estado Civil, 1988, pp.35. MONTROYA, Hernán, *La Cédula y el Sufragio*, Bogotá, Ministerio de Gobierno, 1938, p. 14.

cuatro ciudadanos nombrados por él⁸. Finalmente no tuvo ninguna aplicación debido a la difícil situación de orden público que vivía el país.

Durante la experiencia federal colombiana la facción del liberalismo radical promovió la expresión de las libertades, lo que hizo que la construcción de ciudadanía tomara importancia; estas reformas en el sistema político además estaban orientadas a promover igualdad jurídica. El resultado de estas vicisitudes obedece a una política internacional, que buscaba dar mayor participación al individuo en las actividades político – administrativas, esto con relación a la concepción que sobre el Estado se estaba perpetrando. Para el caso de América Latina las reformas del siglo XIX giraron en torno a la construcción del Estado – nación. Así, “la ficción de la igualdad jurídica propia de la ciudadanía moderna se encontraba con una sociedad real que estaba fundada en las relaciones de dependencia, de privilegios, una sociedad de corporaciones y comunidades”⁹; lo que de alguna manera incidió en consolidación de vicios electorales que distorsionaron los procesos de construcción de ciudadano y el interés por conformar una democracia real.

Una corriente del liberalismo radical señalaba que los derechos de libertad e igualdad no constituían una práctica real, puesto que la población no tenía claras estas nociones para poder ejercer sus derechos. Por lo tanto, el sufragio debería ser limitado y calificado, para evitar que se convirtiera en un instrumento mecánico y en una práctica clientelista¹⁰. De esta forma se garantizaría una cualificación del ciudadano y una participación real en las actividades político – administrativas.

A partir de la Constitución de Rionegro, expedida en 1863 se dejó libertad a cada uno de los Estados para legislar en el ramo electoral, nuevamente se asumió una forma de elección indirecta para designar presidente y formación del Poder Judicial, para las demás elecciones se hacía en forma directa y en fechas diferidas. Eran tantas las elecciones que la Unión vivía en un constante proceso electoral, agitando el sentimiento partidista y el delirio de poder, lo que a la vez favoreció la alteración del orden público.

Desde finales de siglo XIX y comienzos del siglo XX, el problema del voto múltiple centró el interés de los líderes políticos, quienes en diversas ocasiones señalaron la importancia de reglamentar (implementar) un documento de identidad, que le permitiera al ciudadano identificarse a la hora de votar. Este proyecto tenía como objetivo evitar que una persona sufragara más de una vez con nombres supuestos.

La visión conservadora puso en tela de juicio la labor del liberalismo y las políticas de descentralización. Consideraba que el establecimiento de la cédula electoral facilitaría la corrupción electoral, puesto que sería más fácil la comercialización, el clientelismo y el tráfico de votos. A pesar de esto, la visión de estado moderno buscando una mayor participación de la población en las actividades gubernamentales, mediante la incorporación de los sectores populares en la vida política del país, por lo tanto, se plantearon reformas electorales para ampliar la categoría de ciudadanos; frente al tema de la ciudadanía los debates en el congreso se centraron en 3 aspectos: el voto calificado, el sufragio universal y la importancia de elegir y ser elegido.

Durante el siglo XIX y primera mitad del siglo XX, se entendía por ciudadano el individuo varón mayor de veintiún años o que cumpliera el requisito de estar casado. En algunas

⁸ Ibid, 36.

⁹ SERRANO, Sol, “La Estrategia Conservadora y la consolidación del Orden Liberal 1860 –1890”, *Constitucionalismo y Orden Liberal. América Latina 1850 – 1920*, Italia, Otto Editore, (2000), pp. 121

¹⁰ JARAMILLO URIBE, Jaime, *El Pensamiento Colombiano en el Siglo XIX*, Bogotá, Temis, 1982, pp.258

ocasiones se impusieron limitaciones referentes a prebendas en tierra y en capital. Así mismo, el requisito de alfabetización, se consideraba que estas personas podían “decidir” libremente. Se suponía que cuando el hombre llegaba a la mayoría de edad tenía la suficiente madurez para participar en la marcha de la nación, pero sí además sabía leer y escribir, tenía algún medio de subsistencia, ejercía alguna profesión u oficio “perfeccionaba las cualidades de ciudadano”¹¹. El voto calificado fue un tema constantemente debatido imputado e implementado según la concepción del grupo político gobernante, finalmente sirvió como un medio para condicionar y legitimar el poder.

Con la Constitución de 1886 nuevamente se reformó el sistema electoral y como medida para contrarrestar los vicios electorales, se estableció el voto calificado, por lo tanto, se establecieron ciertos requisitos para elegir y ser elegido en los diversos comicios. Sin embargo, fueron diversas las críticas sobre la legislación vigente, lo que llevó a plantear proyectos de ley tendientes a reformar el sistema electoral y a promover la implementación de la “cédula de ciudadanía” como documento necesario para ejercer el derecho al sufragio. El censo de por sí, no garantizaba que el individuo pudiera participar en un comicio, puesto que las listas con frecuencia se encontraban con enmendaduras, tachones y con datos falsos; en muchas ocasiones los requisitos de edad, alfabetización propiedad de bienes raíz e ingresos no se cumplían, por tanto, se necesitaba implementar un documento con el cual se pudieran controlar las irregularidades en cuanto a la identificación y al cumplimiento de los requisitos establecidos.

Posteriormente hubo muchos proyectos de ley orientados al establecimiento de la cédula electoral, sin que tuvieran mayor resonancia, no llegaron a convertirse en ley de la República; solamente hasta 1929 el tema de la cédula electoral recobró importancia y fue presentado en la sesión del 8 de octubre de 1929 por el entonces Representante, Gabriel Turbay, quien frente a la reforma electoral planteó: “adoptase la cédula de ciudadanía para todos los efectos civiles que deberá ser solicitada por todo ciudadano colombiano que llegue a la mayoría de edad. Dicha cédula será de carácter obligatorio para ejercer el derecho del sufragio, y constituirá el único instrumento de identificación para depositar el voto. La cédula de ciudadanía será expedida en forma gratuita y deberá llevar la fotografía y la impresión dactiloscópica del ciudadano registrado...”¹² Este proyecto fue acogido tanto por las mayorías (conservadores), como por las minorías (liberales) en el congreso y se convirtió en la primera norma sobre identificación y cédula de ciudadanía.

Aquí se introdujeron dos elementos fundamentales para “controlar” el fraude y la corrupción: la fotografía y la huella dactiloscópica, medidas que se retomaron de experiencias norteamericana, canadiense y europea. Aunque para muchos congresistas la reforma no llenaba las expectativas para derribar la corrupción y el fraude, puesto que eran deficientes las condiciones de educación de la población y no se contaba con los recursos necesarios para hacer efectiva la norma. Sin embargo, este proyecto se convirtió en ley de la República (ley 31 de 1929) con 49 votos en la Cámara y 21 en el Senado.

A partir de la aprobación de esta norma se inició otra etapa en la vida política y electoral del país, inicialmente se emitieron diversas normas tendientes aplicar y reformar la ley 31, pero solamente hasta 1935 se hizo efectiva la aplicación en el sentido de utilizar la cédula de ciudadanía para poder sufragar; con respecto a la aplicación de la norma y al proceso de

¹¹ R.C.T., *El libro del ciudadano*, Bogotá, Editorial Voluntad, s.f., pp. 54.

¹² “La Cédula como documento electoral”. *Historia Electoral Colombiana*, Bogotá, Registraduría Nacional del Estado Civil, 1988, pp. 37.

cedulación nos referiremos mas adelante. Por ahora miraremos la legislación sobre la cédula electoral.

Legislación y cédula electoral

Se emitieron diversas normas tendientes a reglamentar la aplicación de la ley sobre cédula de ciudadanía (electoral) y elecciones, con las cuales se buscaban “controlar” el fraude y la corrupción electoral. Frente a la expedición de la cédula “El Jurado Electoral expedirá a todos ciudadano inscrito en el registro permanente donde constan los nombres de los electores, una cédula de ciudadanía que es al mismo tiempo un título de elector, suscrita por el presidente y secretario del jurado. En dicha cédula se expresarán: la filiación del individuo y una copia fotográfica, pisada por el sello de la oficina que la expide; la firma del interesado, cuando sepa hacerlo; el número que al elector corresponde en el registro, y el nombre y domicilio del mismo, y la clase de elecciones en las que puede tomar parte, así como la fecha de expedición de la cédula”¹³.

Con respecto a las descripciones y características físicas de la cédula y lo que en ella se debería especificar, en el decreto 944 de 1934, artículo No. 1, se estableció: “la cédula de ciudadanía a que se refiere la ley 31 de 1929, será de tamaño de diez y siete centímetros por lado, de papel fino, y estará provista de todas las seguridades que imposibiliten la falsificación. Contendrá el escudo de la República; el nombre del departamento y del municipio a que pertenezca el Jurado Electoral que la expide; la fecha de su expedición; el nombre de la persona a quien se expide; su domicilio; su filiación, con expresión de edad, color, estatura, clase y color de cabellos; modalidades de la frente, boca, labios, ojos, nariz; señales particulares que tenga en la cabeza, cara, orejas y manos; defectos físicos visibles, y elecciones en las que pueda tomar parte; además, llevará al respaldo la impresión digital del dedo pulgar de la mano derecha de la persona a cuyo favor se expida”. Según esta norma se debería señalar el tipo de elección en la que el elector podía participar, además, este documento debería llevar la foto de la persona a quien se suscribía, pisada por el sello del respectivo Jurado Electoral. Esta norma fue reformada por el Acto Legislativo No. 1 de 1936, artículo No. 33, en el cual se estableció que todos los ciudadanos, es decir hombres mayores de 21 años, podían elegir directamente Concejales, Diputados, Representantes y Presidente de la República.

Con esta norma podemos establecer el impacto de un cambio político – administrativo, el cual está acompañado con la noción de Estado y ciudadano planteada por el liberalismo; puede notarse el interés por hacer más extensiva la participación de los sectores populares. Al respecto nos preguntamos: ¿existe realmente un interés por llevar a la práctica la concepción de un Estado Moderno? O, ¿las reformas son solamente un interés por ampliar la cobertura político y electoral para consolidar una hegemonía?

Durante el período de gobierno liberal, el mayor número de individuos cedulados era de su filiación política, el documento era adquirido por la dirección municipal y veredal y se entregaba el día de la jornada electoral junto con la papeleta que contenía el nombre del candidato por quien se debía sufragar; con respecto a la cedulación de los conservadores manifestaban resistencia y desinterés para adquirir el documento: “La comparecencia de los conservadores se hace naturalmente presionándolos con multa o prisión, tomando el paquete de las cédulas respectivas se entregan a la dirección liberal respectiva para que esta

¹³ Ley 31 de 1929, artículo 6.

las secuestre hasta el día de las elecciones fecha en que se entregan a cada ciudadano para que voten con la boleta que se les entregue por tales directivas”¹⁴.

La cédula electoral se estableció con el fin de evitar el fraude y para identificar a los electores; desde su creación se convirtió en una forma de representación simbólica para controlar la adulteración y el voto múltiple; sin embargo, los mecanismos fraudulentos se incrementaron puesto que se intensificaron las actividades de falsificación, adulteración y alteración creadas por los directorios políticos para obtener mayor número de votos a su favor.

Para establecer un mejor control con respecto a la expedición de cédulas se deberían producir 4 ejemplares en dos series A y B. Un ejemplar de la serie A debería ser entregado al interesado y el otro debería quedar en el Archivo del Jurado Electoral. Un ejemplar de la serie B debería enviarse al Departamento Nacional de Identificación de la Policía Nacional y el otro al Gobernador del Departamento, quien se encargaría del control general, la clasificación, la verificación de autenticidad con miras a evitar el fraude¹⁵. Al respecto, puede verse cómo esta oficina dependía de la Gobernación, pero a su vez los funcionarios dependían del directorio político y debían actuar en consecuencia, esto significa que los controles no se realizaban según la normatividad, sino según lo establecido por la dirección del partido para hacer que las personas ceduladas fueran de su filiación política.

Esta norma fue reformada mediante decreto 1434 de 1937¹⁶, a partir de su expedición solamente se deberían expedir 3 ejemplares. El primero o de la serie A para el Archivo del Jurado Electoral, el segundo de la Serie B, para la Oficina Nacional de Identificación Electoral y el tercero de la serie A para el ciudadano. Con la expedición y envío de los ejemplares a las oficinas encargadas de conformar el archivo se buscaba evitar la duplicidad de documentos, contrastar la identificación según el dactilograma y establecer el número de documentos emitidos en cada localidad, con miras a evitar el fraude electoral.

Existía otra serie de normatividades de carácter técnico con miras a tener un mayor control sobre la identificación de las personas. Al respecto el Decreto 944, en el artículo 14 establecía: “en el momento de la expedición de la cédula se formará un prontuario en que se expresen los datos biográficos y morfológicos de cada individuo a quien se expida una cédula, de acuerdo con el modelo que suministrará el Departamento Nacional de Identificación. Al prontuario se acompañará también la individual dactiloscopia de los diez dedos del elector. Tanto el prontuario como la individual dactiloscopia se remitirán mensualmente, junto con el talonario de la cédula de la serie B, al Departamento Nacional de Identificación”¹⁷. Posteriormente según el decreto 948 esta Oficina distribuiría a los municipios, los talonarios de expedición de la cédula de ciudadanía, las hojillas dactiloscópicas, con espacios para las impresiones rodadas y simultáneas, datos biográficos y señales particulares del ciudadano; de acuerdo con el modelo oficial adoptado para la expedición de la cédula¹⁸.

¹⁴ AGR (Archivo General de la Nación), Fondo Ministerio de Gobierno, Sección Primera, Ramo electoral, legajo 64, folio 205rv.

¹⁵ Decreto Nacional 944, artículo 3; reformado tácitamente por el decreto 217 de 1936.

¹⁶ Decreto Nacional No. 1434 de 1937, artículo No. 1.

¹⁷ Decreto Nacional No. 944 de 1934, artículo No. 4. Este fue reglamentado por el decreto 1255 de 1935 y posteriormente por el decreto 1179 de 1935 en el cual se señalaba: “la Oficina Nacional de Identificación Electoral distribuirá directamente a los municipios del país los talonarios para la expedición de la cédula, a medida que se vayan necesitando”.

¹⁸ Decreto No. 948 de 1936, artículo No. 16.

Con la toma de las impresiones dactilográficas, que en últimas serían las encargadas de establecer la identidad, entendida esta última como el proceso de estudiar, analizar y comparar reseñas o señales particulares del individuo para caracterizarlo, se requería hacer una reseña previa. En este caso las pruebas dactiloscópicas constituían un mecanismo de autenticidad del ciudadano. “La dactiloscopia es entonces el procedimiento técnico que tiene por objeto el estudio de los dibujos digitales con el fin de identificar a las personas”¹⁹. Para el caso colombiano la dactiloscopia constituía el fundamento científico de la identificación; al respecto vendría otro inconveniente, la preparación de individuos en este ramo. Inicialmente la Policía Nacional fue la institución encargada de dar las instrucciones a las personas que se encargarían del proceso de cedulaación, sin que en la práctica lograra prestarse un buen servicio, puesto que el papel utilizado, la forma como se tomaban las huellas digitales y la tinta utilizada eran deficientes.

En cuanto a la implementación de la dactiloscopia como proceso científico empezó a ser utilizada en Colombia desde comienzos del siglo XX, sin embargo en Inglaterra y en Argentina esta técnica se aplicó desde finales del siglo XIX. Este sistema se universalizó como una medida de seguridad en el proceso de identificación, para establecer responsables en hechos delictivos, inicialmente fue preocupación de los médicos legistas, quienes buscaban reconocer víctimas, pero también de las autoridades en el sentido de encontrar responsables. Con respecto a la dactiloscopia, Juan Vucetich, de origen Austriaco, pero residente en Argentina, siguió las bases del sistema Inglés establecido por Galtón y Henry, es decir, frente al registro de figuras formadas en las yemas de los dedos, determinando la existencia de una red capilar o conjunto de líneas arqueadas ubicadas en forma ascendente y descendente. Vucetich diseñó un sistema de clasificación para Argentina, el cual serviría de base para otros países de América Latina. Por su parte, Federico Olóriz, médico español complementó el sistema Vucetich, siguiendo el modelo Inglés, para lo cual estableció un tipo de nomenclatura para la fórmula y subfórmula de los dactilogramas, con estos ajustes al sistema Vucetich fue aplicado en España, orientándolo principalmente a los cuerpos de policía y para determinar castigos. En cuanto al caso colombiano, desde 1917 se quiso implementar este sistema para establecer reseñas y responsabilidades criminales, aunque en la práctica no tuvo los resultados esperados por falta de organización y por la deficiente preparación de los funcionarios, lo cual no generó ninguna trascendencia. El desarrollo de la Ley 31 de 1929 que estableció la cédula de ciudadanía en Colombia promovió el establecimiento de un sistema dactiloscópico similar al registro de policía Vucetich – Olóriz²⁰, con el fin de evitar el fraude a partir del reconocimiento de los dactilogramas. Sin embargo, el sistema no funcionaría sin una institución centralizada y desvinculada de los grupos políticos, a quienes no les interesaba controlar realmente el fraude, sino utilizar los recursos para obtener beneficios a su partido.

En cuanto al proceso de cedulaación a partir de 1935, una de las dificultades fue precisamente la adopción de las impresiones de los diez dedos del ciudadano. En muchas ocasiones fue calificado este hecho como una “catalogación de registro criminal”²¹. Sin

¹⁹ VELA ARAMBARRI, Manuel en *Curso de Identificación Dactiloscópica y Técnico Policial*, citado por COLMENARES DEL CASTILLO, Rafael y BASTIDAS VILLOTA, Antonio, *Identificación Personal, Dactiloscopia*, Bogotá, Editorial Voluntad, 1949, 38. Esta medida dactiloscópica fue adoptada por el Gobierno Nacional mediante decreto 1216 de 1935 con el nombre de “Vecetich-Olariz”. Se sustituyó el nombre icnofalangometría, por el de dactiloscopia.

²⁰ MONTOYA, Hernán, *La cédula y el Sufragio*, Bogotá, Ministerio de Gobierno, 1938, p. 78.

²¹ Ibid, p. 52.

embargo, era claro que las impresiones digitales reforzaban la autenticidad del documento y eran una forma hasta ahora científica de garantizar la identificación del ciudadano. En este sentido, la cédula se convertía en un título de carácter público, por lo tanto debería ser presentada en todas las actividades de carácter civil, una de las más importantes era precisamente el sufragio.

Dadas las circunstancias políticas y electorales que vivía el país, este documento antes que un control de identidad, se convirtió en un mecanismo para que los directorios políticos establecieran el número de afiliados a su partido y el número de adversarios, en síntesis este fue un instrumento para determinar el número de personas ceduladas y cuantos de ellos eran de filiación liberal y conservadora.

Aunque las normas estaban orientadas a “controlar” los mecanismos de fraude y corrupción en el proceso electoral, su aplicación estaba llena de vicios los cuales tendían a legitimar la acción de un partido, sin tener en cuenta la concepción de ciudadano; es decir, la participación libre y directa del individuo en las decisiones político – administrativas. Este fenómeno no es solamente un factor de la política colombiana, sino el resultado de unos procesos de desarrollo social que están inmersos en la política, vista ésta como una forma de control del poder.

Las cédulas de ciudadanía se deberían cancelar por muerte del ciudadano, pérdida o suspensión de derechos políticos con posterioridad a la expedición de la cédula, por cambio de residencia, por comprobación de impugnación de identidad, cuando se expidiera a personas menores de edad o sin cumplir con los requisitos establecidos, por encontrarse con enmendaduras y expedición de dos o más cédulas a una misma persona²². En la práctica estas medidas fueron implementadas para obtener mayor número de votos a favor de un partido sin que se aplicara ningún tipo de sanción al funcionario infractor; por el contrario, la legislación estuvo viciada por las pretensiones partidistas de obtener las mayorías en los resultados electorales.

Las personas que perdieran los derechos políticos²³ no podrían hacer parte de las listas electorales, puesto que según lo establecido en el artículo 18 de la Constitución Política de 1886, la calidad de ciudadanos en ejercicio era una condición previa indispensable para ejercer funciones electorales. De igual manera, se hace alusión a que los derechos políticos se perdían por causas criminales, desde que el juez dictara acto de detención o de prisión. Si se concediera libertad bajo fianza a un individuo, no era una justificación para contrarrestar la pérdida de los derechos políticos. A estas personas no se les podía entregar el documento de identidad que daba la categoría de elector.

En cuanto a las personas fallecidas según lo establecido en el artículo 12 del decreto 1255 de 1934 era necesario que los familiares o un delegado de la casa, hiciera entrega de la cédula de identidad al Alcalde del municipio, para que este la remitiera inmediatamente al Jurado Electoral para evitar que otras personas sufragaran con el documento. En la práctica, la aplicación de esta norma consistió precisamente en recoger las cédulas electorales de personas fallecidas y otorgársela a un menor de edad o a otro sufragante para que emitiera su voto; por lo tanto en muchas ocasiones los muertos también votaron puesto que sus

²² Decreto 691 de 1935, artículos 1,2; Decreto 948 de 1936, artículo No. 3 y 4; Ley 41 de 1942, artículos 5, 10, 13, 14.

²³ Se consideraban Derechos Políticos: el derecho a elegir, a ser elegido, a desempeñar cargos públicos y a ser testigo en casos de justicia. Estos derechos se adquirían con la categoría de ciudadano según la legislación establecida. El ciudadano debería proveerse de la cédula electoral como documento fundamental que señalaba su identificación. *El Libro del Ciudadano*, Bogotá: Voluntad, s.f., p.70.

cédulas seguían vigentes y su documento era utilizado para inflar el número de votos a favor de un partido.

Los Jurados electorales deberían suspender la expedición, validación y revalidación de cédulas con ocho o veinte días de anterioridad a los comicios²⁴. Esto con el fin de que los Jurados Electorales tuvieran un espacio para conformar las listas de sufragantes, para ser entregado a los Jurados de Votación. Con la ley 41 de 1942, esto se extendió a tres semanas, es decir los Jurados Electorales no deberían expedir cédulas durante las tres semanas precedentes al desarrollo de las elecciones. Sin embargo, muchos funcionarios aprovechaban este lapso para desplazarse a las localidades con el fin de ceder el mayor número de ciudadanos, recoger cédulas y coaccionar al adversario.

Según lo establecido en la Ley 7 de 1934, artículo 5, a partir del 1º de febrero de 1935 se hacía obligatoria la presentación de la cédula de ciudadanía para todos los efectos civiles y electorales, para dar cumplimiento a lo establecido en la Ley 31 de 1929. A partir de las elecciones para representantes se exigiría la presentación de la cédula de ciudadanía; la finalidad era ceder a todas las personas y utilizar este documento como un mecanismo de control del fraude.

Aplicación de las normas legales

En la mayoría de ciudades los trabajos de cedulación se iniciaron en 1935, para lo cual se invirtió en la compra de equipos fotográficos y personal; la papelería estaría a cargo de la administración departamental. Pero pronto vendrían los inconvenientes para su normal emisión, entre ellos: la parcialidad de gobernadores, alcaldes y jurados electorales para otorgar las cédulas, la rivalidad entre los funcionarios (por divergencias políticas) y la omisión de sus funciones, así como la resistencia de los electores para obtener el documento.

En cuanto a los problemas de cedulación puede verse que hay aspectos de carácter cultural que hacen que el ciudadano desista del proceso. Como se señaló anteriormente, la dactiloscopia era un impedimento, igualmente la fotografía. Muchos ciudadanos se negaban a acceder al documento por considerar que se incrementaría el impuesto, o se estaba culpando por un delito, entre otros. Por otra parte, la filiación política fue uno de los principales impedimentos para expedición de la cédula, de acuerdo con la identificación del jurado electoral se suministraba el documento, de lo contrario se señalaba ausencia del fotógrafo, daño en la cámara, inasistencia de uno de los miembros del jurado para emitir su firma; las excusas primaban cuando se trataba de ceder a un ciudadano de otra filiación política. Otros problemas están relacionados con la inoperancia es decir, no depuración de censos electorales, revalidación incontrolada de cédulas, estadísticas incompletas, deficiencias en la expedición de la cédula, falta de tecnología, entre otros por deficiencia técnica: papel de mala calidad lo que dificultaba la lectura del dactilograma. De otra parte, no se preparó personal para la toma de huellas dactiloscópicas, por lo tanto, en muchas ocasiones estas eran ilegibles, complementando este hecho con el uso del papel y de la calidad de la tinta. En “algunos departamentos – Boyacá y Nariño- adoptaron quizás por economía, una tarjeta de papel absolutamente inadecuado para las impresiones digitales, y como en un principio se incurrió en la deficiencia de omitir en la tarjeta espacios para las impresiones planas simultáneas o de control, desde julio de 1936 se adoptó un nuevo

²⁴ Ver decreto 544 (art.2) y Ley 41 de 1942 (art.16), respectivamente.

modelo de hojillas costeadas por el Gobierno y uniforme para todo el país con instrucciones al dorso, de manera que se garantice la correcta dactilografía del cedulao”²⁵.

Los representantes de los directorios políticos, en períodos pre electorales visitaban municipios y veredas para atraer la atención de los votantes; pero para asegurar el voto recogían las cédulas de los militantes para ser entregadas el día de los comicios. Según una denuncia del Directorio Conservador se expresa: “En el jurado electoral se están coleccionando las cédulas para repartirlas solamente en vísperas de elecciones con el simple dicho de que se guardan para que no se dañen”²⁶. Los dirigentes se aseguraban de la emisión del voto el día de los comicios, repartiendo cédulas, papeletas y vigilando simultáneamente la emisión del voto.

Aunque el gobierno nacional había señalado algunos castigos para quienes incurrieran en hechos fraudulentos relacionados con la emisión de la cédula electoral, en el artículo primero de la ley 7 de 1934 se establecía:

“la retención de una cédula de ciudadanía por quien no sea su dueño, será castigada con pena de uno a tres meses de arresto y con la pérdida del empleo que desempeñe el responsable en los casos en que este sea un empleado público. En igual pena incurrirá la persona que sin derecho a obtener la cédula de ciudadanía la solicite o la retenga, y los funcionarios que la expidan a sabiendas de la incapacidad del solicitante”²⁷.

Esta norma no se aplicó, puesto que los empleados públicos cumplían órdenes de los directorios políticos, y eran precisamente éstos quienes promovían el fraude, otorgando cédulas electorales a menores de edad y sin el cumplimiento de los requisitos exigidos, permitían sufragar a individuos con otras cédulas, retenían las cédulas en períodos preelectorales para ser entregadas con las papeletas el día de las elecciones; se podría sufragar con las cédulas de personas fallecidas y votar en dos o tres municipios, sin que hubiera un control específico. Las normas se aplicaban según el criterio del directorio y no el fin social, esto demuestra también la institucionalización del fraude y la parcialidad de los funcionarios para ejercer sus funciones.

En los meses de enero, febrero y marzo de 1935 se intensificó la expedición de cédulas electorales, teniendo en cuenta que se desarrollarían los procesos electorales en el mes de mayo y se exigiría por primera vez este documento para sufragar; por tanto, la agitación política se centró en la cedulaación a liberales para continuar con las mayorías en el Congreso, Asamblea y Concejo municipal,

“aunque las informaciones que ha recibido el Ministro de Gobierno indican que la campaña pre electoral, lo mismo que la labor de cedulaación, avanzan en el país con toda regularidad y que hasta el momento no se han presentado incidentes que perturben la tranquilidad. El director del partido conservador doctor Luis Ignacio Andrade se dirigió al ministro para manifestarle que las autoridades del departamento de Boyacá, con la ausencia y complacencia del gobernador están atropellando los derechos de los ciudadanos conservadores ya que en algunas poblaciones de este

²⁵ Montoya, *ob. Cit.*

²⁶ AGN, Fondo Ministerio de Gobierno, Sección Primera, Ramo electoral, legajo 64, folio 217rv.

²⁷ “Ley 7 de 1934”, *El Boyacense*, 1554. (1934), 401.

departamento se está obstaculizando la cedula conservadora por todos los medios, inclusive con la violencia”²⁸.

El interés partidista superó el de la buena ejecución de la cédula electoral; esto permitió el incremento de fraudes electorales en todos los rincones del país ya que los materiales utilizados para la elaboración del documento y su forma de ejecución permitieron su rápido deterioro y la falsificación del mismo. Tanto liberales como conservadores exponían su desacuerdo, manifestaban parcialidad en el otorgamiento, falsificación del documento, entrega del documento a personas que no reunían los requisitos, emisión de varias cédulas a nombre de un individuo, entre otras.

No solamente la cédula electoral facilitó la alteración y la adulteración en la actividad electoral. Los censos electorales permitieron al jurado electoral practicar el fraude; con frecuencia se observaba que en la elaboración del censo no había participación de las minorías políticas y que este material estaba sesgado a los intereses del partido de gobierno. En cuanto a su presentación, generalmente se encontraban en mal estado por desaseo, desorden, mala letra, espacios en blanco, etc.; además no se anulaban las cédulas de las personas fallecidas, por lo tanto, sus votos seguían ilegítimamente vigentes. Había deshonestidad de funcionarios públicos (notarios, secretarios, jueces, magistrados), quienes actuaban con parcialidad, al no descargar cédulas de personas fallecidas, ni de personas por cambio de residencia, al ceder a menores de edad y sin cumplir los requisitos establecidos por la ley, al permitir la adulteración del mismo documento y al no castigar la aplicación del fraude;

“El gobernador ordenó la cancelación de un gran número de cédulas electorales otorgadas a menores de edad; la cedula a menores en Boyacá es abundante y afecta por igual a los municipios de mayoría liberal y de conservadora; muchos menores fueron cedulados cuando alcanzaban solamente la edad de trece, catorce, quince, dieciséis, diecisiete, dieciocho, diecinueve años de edad. Hay que aceptar una gran negligencia de los funcionarios públicos, igualmente la mala intención de burlarse de la ley desafiar castigo, desafortunadamente algunos señores curas párrocos no llevan las partidas de bautismo, no auxilian los oficios aún así, suplican que esta oficina les dirija. Otras necesidades las partidas no se encuentran en los libros parroquiales e ignórase el municipio donde el presunto menor nació.”²⁹

La parcialidad y la omisión se convirtieron en soporte para el fraude, la cédula electoral era solamente una excusa, un requisito poco aplicable que buscaba controlar: quiénes sufragaban, cuántas personas lo hacían por municipio y según la filiación política y por lo tanto, a quien se debía desterrar, sacar, amenazar coaccionar, para evitar que emitiera su voto.

²⁸ “Como dirige el conservatismo el debate electoral de mayo”, *El Tiempo*, 8411, (1935). Al respecto también El diario *El Tiempo* señalaba: “las informaciones que de continuo recibimos de nuestros oficiales de todos los departamentos del país y muy especialmente de Boyacá, Santander, Huila y Nariño...estas declaraciones revelan como los funcionarios oficiales... asociados a los comités liberales y formando con ellos una sola entidad motriz de las elecciones estorban la cedula de nuestros copartidarios y fomentan o ejecutan medios de salvaje persecución creando un ambiente social desagradable”. El presidente López fijó ayer la política electoral del gobierno”, *El Tiempo*, 8415, (1935), 14.

²⁹ “Una cédula de menores fue descubierta en Boyacá”, *El Tiempo*, 9865, (1939), 3.

Para los partidos políticos la cédula se convirtió en el gran soporte en la elaboración de censos partidistas, mediante los cuales se obtenía información sobre a quienes se debía decomisar el documento y quienes podían colaborar con la emisión de votos hasta en 3 municipios diferentes. El directorio, a través de las instituciones del Estado, controlaba la emisión del documento con un carácter parcializado que no garantizaba la pureza en el otorgamiento del mismo.

La parcialidad de los jurados de votación contribuyó al afianzamiento del fraude electoral; en algunos municipios, la actuación de las autoridades impidió que los jurados de filiación contraria a la del gobierno tomaran posesión de sus cargos. Los jurados de votación se conformaron con personajes representantes de un solo partido, por consiguiente, la elaboración del censo electoral y la expedición de la cédula se hacían basados en criterios sectarios³⁰. Estos hechos generaban irritabilidad en los electores y en la dirección del partido adverso, con frecuencia se enviaban telegramas al Ministerio de Gobierno denunciando las frecuentes irregularidades, sin que el gobierno tomara medidas. “La mayor culpa de parcialidad administrativa recae sobre los alcaldes y los jurados electorales municipales, así lo explica el mismo inspector Rodríguez Suárez, cuando afirma: la cedulación ha aumentado en 30.000 nuevos certificados de identidad pero he tenido que domesticar a alcaldes y jurados pues el gobierno ha dado plenas garantías, pero una cosa es el gobierno y otra sus agentes administrativos”³¹. Aunque las corporaciones electorales debían estar integradas por representantes de ambos partidos, en la práctica se tenían en cuenta más el sectarismo y la parcialidad que la autonomía y expresión del ciudadano.

Como se dijo anteriormente la cédula electoral a partir de su implementación en 1935, se convirtió en un arma oficial del partido liberal para afianzar su poder mediante la utilización de estrategias fraudulentas, de omisión y de coacción. De la misma forma, se establecieron formas de coacción durante el período de la revancha conservadora (1946 – 1953), puesto que solamente se otorgaba el documento a los militantes y seguidores del conservatismo, mientras se declaraban cientos de cédulas revalidadas o invalidadas por considerarlas “fraudulentas”.

La reconquista del conservatismo se inició con una intensa campaña de cedulación en la que el Directorio Conservador invirtió dineros para afianzar este proceso, “las directivas del partido emitirán los certificados por valor de \$200.000 para atender a la necesidad de cedulación de los ciudadanos, conservadores, esta medida obedece a que actualmente hay en el país más de 100.000 conservadores sin cedulación”³²; el directorio conservador para este fin creó el fondo nacional conservador de cedulación de sus copartidarios y de sus adversarios mediante la revalidación de cédulas para adscribirse al partido conservador; si eran liberales, sus cédulas deberían ser canceladas o revalidadas con el pretexto de falsedad; el masivo proceso de cedulación y de anulación, junto con las demás estrategias afianzaron el triunfo electoral conservador de 1946 y el rescate del control regional y local con las elecciones colegiadas de 1947.

Mientras tanto, las publicaciones de El Siglo y la Revista Semana denunciaban mecanismos fraudulentos utilizados por el liberalismo y el conservatismo, relacionadas con cédulas de

³⁰ “Mayoría Jurado niega a reunirse: secretario jurado retienen cédulas no ha formado libro protocolo, ni ha hecho listas fin electoral revisionistas”... “Graves irregularidades en el jurado electoral de la población de Santa Sofía”, *El Siglo*, 1310, (1939). 2.

³¹ JUNCO VELOSA, Edmundo, *Del Fraude y la Violencia al Clientelismo. Boyacá 1930 – 1990*, Tunja, UPTC, PP. 54.

³² “Fue creado el fondo nacional conservador para cedulación”, *El Siglo*, 3569, (1946), 2.

campesinos decomisadas y robadas, éstas se presentaban en los procesos electorales con retratos o nombres superpuestos; además se utilizaba la serie B, es decir la serie que debía estar en los talonarios de jurados electorales, “pero sucede que cuando los jurados electorales expedían cédulas dobles no envían la segunda copia dactiloscopia a los archivos centrales de tal forma que es imposible para la oficina impedir el fraude....”³³, expresaba Laureano Gómez en la conferencia del 11 de julio pronunciada con el fin de inaugurar la campaña electoral para elegir concejales. De cualquier manera se quería hacer saber a la población la intención fraudulenta utilizada por el liberalismo y la necesidad de saldar este daño revalidando y cedulando a los militantes conservadores, acudiendo a estrategias del liberalismo como forma de revancha.

Según las estadísticas de la Contraloría General de la República, en octubre de 1947 había en todo el país 2'653.860 ciudadanos cedulados; en el archivo de dactiloscopia se hallaban clasificados por departamentos, intendencias y comisarías 2'776.118; en el archivo alfabético del departamento de identificación nacional de la Registraduría el total de cédulas vigentes era de 2'573.054 cédulas; figuraban 231.717 personas ceduladas y cédulas canceladas 236.134; 14.686 anuladas por orden del registrador nacional³⁴; los resultados de estas estadísticas demuestran la incoherencia en el proceso de cedulación y en el procedimiento seguido para “controlar” el fraude.

Durante la hegemonía conservadora (1946 – 1953) el mecanismo más radical para parcializar la participación de los electores, fue la obstrucción de la emisión de cédulas electorales por parte de los funcionarios públicos apoyados por la policía chulavita y los denominados pájaros, quienes intimidaban a los electores liberales que solicitaban la expedición de su documento, esta fue una estrategia para atemorizar a la población e impedir el acceso a las urnas durante las jornadas electorales, “En los comicios electorales del 5 de junio de 1949 hubo entorpecimiento conmensurado de cedulación liberal en el que participaron las autoridades conjuntamente con los grupos de choque organizados por el directorio.

En este sentido tomó importancia el tema de la reforma electoral pues a pesar del acuerdo firmado por el Ministro de Gobierno y los jefes de los dos partidos en 1947, la ola de violencia continuaba siendo el centro de la vida política colombiana; este acuerdo justamente buscaba promover la reforma; uno de los argumentos expuestos por el conservatismo era la existencia de 1'800.000 cédulas falsas en manos de los liberales³⁵. Por consiguiente, la reforma electoral sería la solución al fraude y a la ola de violencia.

Dadas las circunstancias de fraude, corrupción y al cambio de gobierno liberal – conservador, se pensó en una estrategia para revalidar cédulas y para “controlar” los métodos fraudulentos; por lo tanto, se emitió la ley 89 de 1948, esta norma tenía como finalidad contratar una misión norteamericana, canadiense, Belga, Suiza, Holandesa; encargada de dictaminar acerca de los sistemas que deban emplearse en la identificación y cedulación, revalidación, formación y conservación del censo electoral permanente, Organización de la Oficina Nacional de Identificación Electoral, entre otras.

³³ “La Cedulación”, *Revista Semana*, 39, (1947), 9.

³⁴ “La nación, cardex de los ciudadanos”, *Revista Semana*, 136 (1949), 12.

³⁵ Mario Perea, Edgar, *Porqué la Sangre es Espíritu*, Bogotá, IEPRI, 1996, PP. 126. Esta declaración también puede verse en GUERRERO BARÓN, Javier, *Los Años del Olvido, Boyacá y los Orígenes de la Violencia*, Bogotá, Tercer Mundo, 1991.

Basados en los pronunciamientos de la ley señalada, a mediados de julio de 1949 se contactó una misión canadiense. A esta misión le correspondió estudiar el sistema de identificación, señalar las deficiencias y hacer recomendaciones para su mejoramiento en cuanto a la expedición de cédulas, formación de censos electorales y organización de las dependencias técnicas de la Institución encargada de organizar el ramo electoral. A partir de las recomendaciones se creó la Registraduría Nacional del Estado Civil con sede principal en Bogotá, y con sedes regionales y locales, en cada uno de estos espacios se designaría un registrador nacional, Departamental y municipal; para tener un mayor control en el proceso de identificación del ciudadano.

Acogiendo las sugerencias de la misión, el Gobierno Nacional expidió el decreto 2628 del 28 de marzo de 1951, por el cual se adoptaron las recomendaciones de la misión técnica canadiense y se fijó la fecha para iniciar la nueva cedulaación, “la nueva cédula era una reproducción fotográfica del ángulo inferior izquierdo anverso de la tarjeta decactilar y del retrato del ciudadano”, la expedición de la cédula estaba centralizada en la Registraduría Nacional del Estado Civil y llevaba la firma del Registrador, su sede principal estaba en Bogotá. Por consiguiente, esta actividad ya no estaría en manos de alcaldes y jurados de votación así se evitaría la parcialidad en la expedición del documento. Las medidas para la expedición consistían básicamente en adoptar el sistema Henry de clasificación dactiloscópica, adopción de la máquina fotográfica de identificación Monroe-Dou, para la fotografía simultánea del ciudadano, adopción de la cédula de ciudadanía laminada, creación del archivo dactiloscópico único centralizado en Bogotá, Establecimiento de un archivo alfabético, archivo numérico, archivo fotográfico y archivo microfilmado³⁶.

En cuanto a las características de la cédula tendría una dimensión de 5 centímetros por nueve, contendría una fotografía en el ángulo inferior izquierdo del anverso de la tarjeta decactilar, debería estar totalmente laminada. Además del número debería contener los apellidos y hasta dos nombres del ciudadano, lugar y fecha de nacimiento, estatura (altura), color, señales particulares y la firma del cedulaado, igualmente la firma del Registrador Nacional del Estado Civil y la fecha de expedición, su expedición sería totalmente gratuita.³⁷

Las reformas legales se desligaron en gran medida de las concepciones de ciudadanía establecidas en la Revolución francesa, pero especialmente las del régimen electoral introducidas en 1789, en las cuales uno de los planteamientos centrales fue el derecho a elegir y ser elegido. Con esta reforma se hizo un aumento significativo del número de electores, disminución del empadronamiento fiscal (propiedad), una edad promedio de 21 años, entre otros³⁸, los cuales fueron visionados por la legislación colombiana. Esta ampliación de la concepción de ciudadano permitió que los sectores populares fueran convocados a concurrir por medio del sufragio a la formación y ejecución de la voluntad colectiva, es decir a participar en las decisiones político – administrativas a través de la elección de un representante en las corporaciones públicas.

³⁶ *Historia Electoral Colombiana*, Bogotá, Registraduría Nacional del Estado Civil, 1988, pp. 49.

³⁷ *Historia Electoral Colombiana*, Bogotá, Registraduría Nacional del Estado Civil, 1988, pp. 52.

³⁸ GUENIFFEY, Patricie, *La Revolución Francesa y las Elecciones, Democracia y Representación a finales del siglo XVIII*. México: Fondo de Cultura Económica, Instituto Federal Electoral, 2001.

Instituciones encargadas de la expedición del documento

En los primeros años de implementación de la reforma las cédulas deberían ser solicitadas ante el Jurado Electoral de cada localidad y a través de la Alcaldía del respectivo municipio. Los alcaldes por su parte se encargarían de preparar el material y hacer entrega al Jurado Electoral, para que este firmara e hiciera entrega del documento de acuerdo con lo establecido legalmente. Sin embargo, esta norma fue reformada por los decretos 3035 de 1936 y modificados por el Acto Legislativo No. 1 de 1936. Así, la expedición de la cédula de ciudadanía la podría realizar un funcionario representante de la oficina Nacional de Identificación Electoral, a quien se le dio el nombre de inspector de cedulaación encargado del proceso de cedulaación en una localidad³⁹.

Con respecto a los turnos de cedulaación, aunque la norma establecía que se debería atender al ciudadano de acuerdo con el orden de llegada y el suministro de las fotografías, es claro que la filiación y los procesos electorales eran el principal mecanismo para definir a quien se cedulaba primero. Para dar respuesta a la normatividad los directorios políticos podían nombrar un delegado encargado de verificar el proceso de cedulaación, igualmente los jurados electorales deberían pasar a los directorios políticos semanalmente una relación de todas las cédulas expedidas, lo que para ellos se convertía en un mecanismo de control⁴⁰.

La necesidad de controlar la cedulaación en el país, mediante un ejemplar de la cédula y las tarjetas dactiloscópica de cada cedulado, promovió la creación de una oficina central encargada controlar y clasificar científicamente las cédulas con miras a comprobar la autenticidad y evitar el fraude. El departamento de identificación de la Policía Nacional fue la primer oficina encargada del control del proceso de cedulaación, según lo establecido en el decreto 944 de 1934. Esta empezó a funcionar como dependencia inmediata de la Policía Nacional y se le denominó “sección electoral”⁴¹.

Según la ley 7 de 1934, se definieron las Corporaciones que controlarían la libre expresión de la voluntad popular así: *Gran Consejo Electoral*, el cual estaba integrado por ocho miembros principales con sus respectivos suplentes, elegidos cuatro por el Senado y 4 por la Cámara de Representantes, quienes se encargaban de hacer cumplir lo establecido por la ley en materia electoral. *Consejo Electoral*: Era el máximo organismo a nivel departamental, estaba conformada por cuatro miembros principales y cuatro suplentes, designados por el Gran Consejo Electoral, durante un período de 2 años. *Jurado Electoral*: Nombrados por el Consejo Electoral, deberían ser nombrados en los veinte primeros días del mes de octubre, cumplían una labor electoral en el nivel municipal. *Jurados de Votación*: Debían ser nombrados por los Jurados Electorales, quince días antes de cada elección⁴². Esta ley también estableció que los Senadores fueran elegidos por las Asambleas Departamentales a partir de los primeros quince días del mes de junio.

Según lo establecido en el decreto 1179 de 1935 tomó el nombre de Oficina Nacional de Identificación electoral, la cual dependía de la Sección 1º del Ministerio de Gobierno; a esta institución le correspondía organizar los archivos con los ejemplares de la serie B de las cédulas de ciudadanía, las tarjetas dactiloscópicas decadactilares y los negativos fotográficos correspondientes a los ciudadanos cedulados; por consiguiente debería

³⁹ Decreto 3035 de 1936, artículo 6.

⁴⁰ Decreto 944 de 1934, artículos No. 6, 7 y 8.

⁴¹ Decreto 944 de 1934.

⁴² Ibid.

organizar los documentos en orden alfabético, numérico y dactiloscópico. Sin embargo, estas actividades requerían del establecimiento de un control central, esta labor estaba a cargo del Departamento de Identificación de la Policía Nacional.

Según la Ley 120 de 1936 se modificó la composición numérica del Gran Consejo Electoral, los nueve miembros fueron elegidos 3 por la Cámara, tres por el Senado y tres por el Presidente de la República.

La cédula de ciudadanía o cédula electoral era un documento que servía como medio de identificación para los hombres mayores de 21 años, pero para las mujeres y menores de edad se identificaban mediante la tarjeta de identidad expedida por la Administración de Correos. Esta norma fue reformada por el decreto 502 de 1954, puesto que se extendió la cedulación a todos los colombianos mayores de 21 años; por otra parte, el Acto legislativo No. 3 de 1954 otorgó a la mujer el derecho de elegir y ser elegida. Según el acto legislativo No. 1 de 1975 “son ciudadanos los colombianos mayores de 18 años” por consiguiente a esta edad se podía adquirir la cédula de ciudadanía.

De acuerdo con lo establecido en la reforma electoral de 1948, con la que el partido conservador pretendió evitar el fraude liberal, para lo cual se emitió la ley 89 de 1948, esta ley tenía por objeto “crear una organización electoral ajena a las influencias de los partidos”, de tal forma que todos los ciudadanos tuvieran la oportunidad de cedularse sin ningún tipo de discriminación de carácter político; como se señaló anteriormente las intenciones fueron buenas y paulatinamente tomaron fuerza, sin embargo, durante su aplicación favoreció el proceso de conservatización, puesto que se promovió la cedulación de conservadores y la revalidación de cédulas a liberales.

La ley 89 en el artículo segundo señalaba: “A partir de la vigencia de esta Ley la organización electoral estará a cargo: a) De una Corte Electoral con sede en la Capital de la República; b) De las comisiones escrutadoras o de recuento de votos en los Departamentos, Intendencias, comisarías y Municipios; c) Del Registrador Nacional del Estado civil; d) De los Delegados del Registrador Nacional del Estado Civil en los Departamentos; e) De los Registradores Municipales en la Mesas de Votación”⁴³. En adelante esta sería la estructura de la institución encargada de controlar la identificación y lo concerniente a las elecciones.

El tema de la ciudadanía, las elecciones y los sistemas políticos han tomado importancia en la historiografía nacional e internacional, ya que a través de estos procesos podemos comprender cual era la noción de estado y de ciudadano que tenían los grupos políticos. En este artículo se recogen algunas reformas y su aplicación práctica; aunque solamente se han tomado casos en el departamento de Boyacá, esta situación de fraude y corrupción no es ajena a otras regiones del país y a otros escenarios en América Latina y en general a gobiernos democráticos, en los que la administración del poder juega un papel importante porque se convierte en un medio para satisfacer necesidades particulares y para establecer formas de control social.

⁴³ Ley 89 de 1948, artículo 2°.